# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 342.5:656

### © Трушин Максим Валерьевич

— заместитель начальника Центра по организации противодействия коррупции структурного подразделения открытого акционерного общества «Российские железные дороги»

## © Землин Александр Игоревич

— доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), член Научно-консультационного совета Центра исследования проблем безопасности РАН (НЭС ЦИПБ РАН) Zemlin.Aldr@yandex.ru

Принципиальные подходы и теоретические основы противодействия коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации (на примере открытого акционерного общества «Российские железные дороги»)

Аннотация. Железнодорожный комплекс имеет особое стратегическое значение ДЛЯ России. Он является связующим звеном единой обеспечивает экономической системы, стабильную деятельность промышленных предприятий, своевременный подвоз жизненно важных грузов в самые отдаленные уголки страны, а также является самым транспортом В доступным ДЛЯ миллионов граждан. статье рассматриваются подходы и основы противодействия коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ. Показаны роль и значение основных направлений государственной политики в области противодействия коррупции и порядок осуществления мероприятий, ориентированных на выявление процессов систематизацию причин, условий обстоятельств И И проявлений. коррупционных Выявлено отсутствие унификации антикоррупционного законодательства и прямых норм действия в отношении работников в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ. Установлена необходимость

обеспечения единого подхода к реализации принципов предупреждения и противодействия коррупции. В связи с этим обосновывается необходимость совершенствования законодательства в области профилактики и противодействия коррупции.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции; профилактика коррупционных правонарушений; антикоррупционное законодательство; антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты; конфликт интересов.

#### © Maksim V. Trushin

— deputy head of the Center of Anti-Corruption Activities of JSCo "RZD"

### © Aleksandr Ig. Zemlin

— Doctor of law, professor, head of the department of Transport Law of the Law Institute of the Russian University of Transport, honored scientist of the Russian Federation, supervisor of the direction of the Scientific-Advisory Section of the Center for Security Studies of the Russian Academy of Sciences (SAS CSS RAS)

Fundamental approaches and theoretical fundamentals of counteracting corruption in the organizations set up to fulfill the tasks assigned to the Government of the Russian Federation (on the example of JSC «Russian Railways»)

Abstract. The railway complex is of particular strategic importance to Russia. It is a connecting link of the unified economic system, and it ensures stable operation of industrial enterprises, timely delivery of vital goods to the most remote areas of the country, and it is also the most affordable mode of transport for millions of citizens. The current paper has considered the approaches and fundamentals of counteracting corruption in the organizations set up to fulfill the tasks assigned to the Government of the Russian Federation. There have been shown a role and importance of the main directions of government policy in the field of counteracting corruption and the procedure for implementing measures aimed at identifying processes and systematizing the causes, conditions and circumstances of corruption. There has been identified an absence of a unified anti-corruption legislation and direct norms of action related to employees in the organizations set up to fulfill the tasks assigned to the Government of the Russian Federation. There has been determined a necessity for a unified approach to the implementation of the principles of preventing and counteracting corruption. In this regard, there has

been substantiated a need to improve legislation in the field of prevention and counteraction to corruption.

**Keywords:** counteraction to corruption; prevention of corruption; anticorruption legislation; anti-corruption requirements; anti-corruption obligations, restrictions and prohibitions; conflict of interest.

Открытое акционерное общество «Российские железные дороги» (далее — ОАО «РЖД», Компания) входит в мировую тройку лидеров железнодорожных компаний. Учредителем и единственным акционером ОАО «РЖД» является Российская Федерация, а от имени Российской Федерации полномочия акционера осуществляет Правительство РФ.

Ключевой особенностью холдинга «РЖД» является его масштаб, выражающийся в том, что ОАО «РЖД» осуществляет свою деятельность практически во всех субъектах РФ.

В ОАО «РЖД», его филиалах и структурных подразделениях трудится более 700 тыс. человек.

Кроме того, холдинг «РЖД» имеет разветвленную структуру, включающую 192 компании, 23 ассоциированных и совместных предприятия, 169 организаций здравоохранения.

Со вступлением в силу Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в Российской Федерации появилось новое направление государственной политики. Впервые было закреплено определение понятия «коррупция», установлены основы юридической ответственности за такие правонарушения, определены обязанности, ограничения и запреты антикоррупционного характера.

В 2012 г. указанный Федеральный закон был дополнен ст. 13.3, в соответствии с которой обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции была возложена на все организации вне зависимости от формы собственности и организационно-правовой формы, в том числе и на ОАО «РЖД».

Постановлением от 5 июля 2013 г. № 568 Правительство РФ распространило на отдельные категории лиц ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции», а постановлением от 22 июля 2013 г. № 613 определило перечень организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством РФ, в который было включено в том числе и ОАО «РЖД».

Являясь с 2014 г. участником Антикоррупционной хартии российского бизнеса, ОАО «РЖД» совместно с крупнейшими бизнес-объединениями страны, такими как РСПП, Торгово-промышленная палата, «ОПОРА РОССИИ» и другими, активно реализует антикоррупционные программы и инициативы и за это время накопило значительный опыт в этом направлении.

В последнее десятилетие искоренению коррупции уделяется пристальное внимание. В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации коррупция отнесена к одной из основных угроз государству и обществу. Выступая на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ и определяя основные направления правоохранительной деятельности, В. В. Путин отметил, что «главное сейчас — борьба с коррупцией. Дело не в том, что коррупция наносит ущерб экономике и что страдают граждане — это конечно плохо, но страшнее то, что эти преступления подрывают сами государственные основы России. И бороться с ними — чрезвычайно важная не только профессиональная, но и политическая задача» [Российская газета. — 2013. — 6 марта].

Очевидно, что особое значение для противодействия коррупции имеет предупреждение, поскольку именно предупредительные меры позволяют изначально не допустить неблагоприятных последствий коррупционных правонарушений, минимизировать коррупционные риски. Отмечается, что не случайно этот аспект противодействия коррупции специально выделяется в российском законодательстве [1].

На значение предупредительных мер обращают особое внимание специалисты в сфере противодействия коррупции [2; 3]. Именно на этом направлении и сосредоточены усилия в ОАО «РЖД». Так, в 2015 г. образован, и с 2016 г. приступил к работе Центр по организации противодействия коррупции (далее — Центр), являющийся координатором процессов противодействия коррупции в подразделениях ОАО «РЖД», негосударственных учреждениях Компании и, в установленном порядке, ее дочерних обществах.

Немаловажной особенностью является отсутствие унификации антикоррупционного законодательства, прямых норм действия в отношении различных категорий работников Компании, распространения на них ограничений, запретов и обязанностей, на что неоднократно обращали внимание представители юридической науки.

нормативного Учитывая недостаточность регулирования ОАО «РЖД» в указанной сфере как Компании, деятельности являющейся организацией, созданной в соответствии с федеральным законом, государственной корпорацией (компанией), формирование нормативной базы ОАО «РЖД» осуществлялось на основе применении права, адаптации ограничений, запретов, требований работников «РЖД» требованиям, отношении аналогичных OAO предъявляемых к государственным служащим.

В рамках реализации основных направлений государственной политики в области противодействия коррупции в ОАО «РЖД» системно осуществляются мероприятия, ориентированные на выявление процессов и систематизацию причин, условий и обстоятельств коррупционных проявлений.

0A0«РЖД» представляет Антикоррупционная политика комплекс взаимосвязанных принципов, процедур И конкретных мероприятий, профилактику пресечение направленных на И коррупционных проявлений, минимизацию коррупционных рисков.

В соответствии с общепринятой международной деловой практикой, требованиями законодательства, Кодексом деловой этики ОАО «РЖД» Компания обеспечивает транслирование важности следования принципу публичного декларирования позиции неприятия коррупции и взяточничества в бизнес-отношениях, неотвратимости наказания за совершение коррупционных правонарушений.

Сегодня в Компании сформирована и функционирует система мер по противодействию и профилактике коррупции, разработана и совершенствуется необходимая нормативная база, соответствующая законодательству и мировым практикам в данной сфере.

Важным аспектом является внедрение антикоррупционных требований не только на центральном, но и на региональном и линейном уровнях управления, а также введение единообразного подхода к этой работе в дочерних и подконтрольных обществах холдинга «РЖД».

Со вступлением в 2008 г. в силу Федерального закона «О противодействии коррупции» в Российской Федерации появилось новое направление государственной политики. Впервые было закреплено определение понятия «коррупция», установлены основы юридической ответственности за такие правонарушения, определены антикоррупционные обязанности, ограничения и запреты.

Первоначальные требования указанного Закона были установлены для государственных и муниципальных служащих, однако изменениями, внесенными в данный федеральный закон в 2012 г., обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции была возложена на все организации вне зависимости от формы собственности и организационно-правовой формы, в том числе, и на ОАО «РЖД».

В 2015 г. образован и приступил к работе Центр по организации противодействия коррупции, являющийся координатором процессов противодействия коррупции в подразделениях «РЖД», негосударственных учреждениях Компании и, в установленном порядке, дочерних обществах.

К настоящему моменту:

- утверждена антикоррупционная политика;
- установлен алгоритм выявления и урегулирования конфликта интересов;
- утвержден реестр коррупционных рисков и перечень должностей, замещение которых сопряжено с такими рисками, проводятся мероприятия по их минимизации;

- внедрен механизм декларирования работниками, замещающими должности, связанные с коррупционными рисками, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- регламентированы порядки уведомления работодателя о фактах обращения в целях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений, а также получения им подарка;
- образованы и действуют центральная комиссия «РЖД» по урегулированию конфликта интересов и соответствующие региональные комиссии;
  - функционирует «Горячая антикоррупционная линия»;
  - обеспечена открытость и публичность реализуемых механизмов;
- проводятся психофизиологические исследования с применением полиграфа;
- регламентировано взаимодействие по вопросам антикоррупционной работы с дочерними обществами;
- осуществляется контроль за соблюдением в холдинге требований нормативных документов в сфере предупреждения и противодействия коррупции.

В настоящее время комплекс документов, методик, разъяснительных писем в сфере предупреждения и противодействия коррупции составляет более 30 наименований, все они находятся в открытом доступе на официальном сайте компании, а также в модуле локальных нормативных документов системы КонсультантПлюс и ЕАСД.

Учитывая отсутствие унификации антикоррупционного законодательства и прямых норм действия в отношении различных категорий работников компании, распространения на них ограничений, запретов и обязанностей, система профилактики коррупции в «РЖД» внедрялась на основе презумпции добросовестности отношения к труду, антикоррупционные стандарты поведения работников стали образовывать их трудовую функцию.

Система мер по предупреждению коррупционных проявлений базируется на установленных в компании антикоррупционных стандартах — ограничениях, запретах и обязанностях посредством обеспечения их неукоснительного исполнения работниками и руководителями всех уровней.

В трудовые договоры включены условия, предусматривающие обязанности работников «РЖД» соблюдать требования антикоррупционного законодательства, не совершать коррупционных правонарушений, избегать ситуаций, ведущих К возникновению конфликта интересов, уведомлять о фактах склонения к совершению коррупционных правонарушений, а также принимать иные меры, направленные на предотвращение любых коррупционных проявлений.

На работников, чьи должности включены в перечень коррупционноопасных должностей холдинга «РЖД», дополнительно возложена обязанность по предоставлению сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Для всех работников «РЖД» разработаны рекомендации по правилам поведения в ситуациях коррупционной направленности.

Обеспечивая единый подход к реализации принципов предупреждения и противодействия коррупции компании, соответствующие антикоррупционные практики внедряются в дочерних обществах ОАО «РЖД».

Впервые в Коллективном договоре ОАО «РЖД» на 2017—2019 гг. основном документе, регулирующем социально-трудовые отношения социального партнерства сторонами \_\_\_ работниками между работодателем, закреплено работников обязательство за соблюдение ответственность принципов и антикоррупционных требований, установленных ОАО «РЖД» независимо от занимаемой должности.

Одним из приоритетных направлений антикоррупционной работы является принятие превентивных мер по выявлению и урегулированию конфликта интересов (фактов сокрытия работниками компании своего участия (или участия своих родственников) в деятельности коммерческих организаций, взаимодействующих с Компанией, лоббирование ими интересов таких организаций, трудоустройства родственников или свойственников, находящихся в их прямом подчинении).

Способами урегулирования таких ситуаций являются перераспределение должностных обязанностей, перевод на другую должность, инициативный отказ работника от своей личной заинтересованности, порождающей конфликт интересов, ограничение доступа к служебной информации, входящей в сферу личных интересов.

Отметим, что в соответствии с распоряжением ОАО «РЖД» от 11 декабря 2018 г. № 2665/р на всех железных дорогах сформированы постоянные совещательные органы — региональные комиссии по урегулированию конфликта интересов. Данные комиссии позволят оперативно рассматривать и выявлять ситуации конфликта интересов, определять способы его урегулирования и принимать своевременные меры реагирования не только в структурных подразделениях железной дороги, но и в региональных подразделениях функциональных филиалов и иных структурных подразделений ОАО «РЖД», осуществляющих свою деятельность в ее границах.

Ранее в Компании функционировала лишь одна, центральная комиссия по урегулированию конфликта интересов, теперь же такой функционал предоставлен и всем железным дорогам.

В целях повышения эффективности мер, направленных на профилактику и предупреждение коррупционных проявлений, обеспечения оперативного реагирования на факты коррупционных

проявлений в «РЖД» и его дочерних обществах осуществляет работу «Горячая антикоррупционная линия».

Информация о каналах связи «Горячей линии» размещена на корпоративном сайте «РЖД» в разделе «Противодействие коррупции», содержащем также информацию о проводимой работе в данной сфере, нормативные документы и методические материалы антикоррупционной направленности.

Всего за три года существования такой формы взаимодействия с гражданским обществом получено около 900 обращений, из которых чуть менее 50% — обращения коррупционной тематики.

По результатам их рассмотрения работники Компании могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения.

Реальную эффективность подтвердила введенная практика проведения психофизиологических исследований с использованием полиграфа. Данная процедура используется как для содействия в решении кадровых задач, так и в качестве вспомогательного элемента при проверочных мероприятиях. Например, в 2018 г. проведено 134 психофизиологических исследования, а уже в первом полугодии 2019 г. — 158.

По результатам исследований выявляются лица с различными «факторами риска», которые могут оказать негативное влияние на добросовестность осуществления ими трудовой деятельности.

Приоритетным направлением развития психофизиологических исследований в ближайшей перспективе является организация и проведение плановых периодических исследований в отношении отдельных категорий сотрудников, осуществляющих свои должностные обязанности по направлениям деятельности с высокими коррупционными рисками, а также исследований в отношении работников при принятии решения о включении их в корпоративный и стратегический резерв.

Помимо того, что такие проверки создают определенный барьер для неблагонадежных работников и позволяют проводить мониторинг надежности и лояльности персонала, они являются эффективным средством в профилактике и противодействии коррупции, положительный эффект которого выражается в снижении рисков и размеров потерь Компании.

В 2014 г. «РЖД» присоединилось к Антикоррупционной хартии российского бизнеса, что является показателем для всего делового сообщества приверженности Компании к честному ведению бизнеса.

Хартией предусмотрено внедрение компаниями специальных антикоррупционных программ и практик, которые касаются не только ситуации внутри организации, но также отношений с партнерами по бизнесу и с государством, закупок на основе открытых торгов, финансового контроля, обучения персонала, содействия правоохранительным органам и другое.

Это обязывает представителей бизнес-сообщества реализовывать совместные антикоррупционные инициативы. В связи с этим в договоры, заключаемые «РЖД», включена антикоррупционная оговорка, которой содержит заявления сторон договора и их аффилированных лиц о неприятии коррупции, гарантии соблюдения применимых противоправных законодательства, несовершения действий. информацией процедуру обмена обязательства возможном коррупционном правонарушении. Также введена практика заключения с контрагентами соглашений об антикоррупционном взаимодействии.

В сентябре 2018 г. «РЖД» прошло процедуру общественного подтверждения соответствия антикоррупционных мер требованиям антикоррупционного законодательства и положениям Антикоррупционной хартии.

Итоговая оценка полноты и эффективности антикоррупционных мер выполнена по 166 критериям и составила 4,75 баллов, что соответствует показателю «отлично». «РЖД» стало первой российской компанией, получившей такую высокую оценку.

Эти результаты имеют немаловажное репутационное значение и способствуют повышению инвестиционной привлекательности и кредитных рейтингов «РЖД» как на территории РФ, так и на международной арене.

Регламентированы процедуры периодического контроля, мониторинга соблюдения ограничений, запретов и обязанностей в сфере противодействия коррупции в холдинге «РЖД», обобщения и анализа его результатов, проведения проверок, определен круг ответственных лиц — их права и обязанности, а также обеспечения последующего контроля за устранением выявленных недостатков и нарушений.

В целях оценки эффективности системы управления рисками и внутреннего контроля в области противодействия коррупции обеспечено периодическое проведение внутреннего аудита, систематическое информирование Комитета по аудиту и рискам при Совете директоров ОАО «РЖД» о результатах управления рисками коррупции и потенциальных конфликтов интересов в компании.

Основополагающим документом, устанавливающим нормативные и организационные основы антикоррупционной деятельности компании, является план «РЖД» по противодействию коррупции на 2018—2020 гг., в котором также нашли отражение такие направления государственной антикоррупционной политики, как повышение эффективности образовательных и просветительских мероприятий.

В целях формирования антикоррупционного поведения, популяризации антикоррупционных стандартов и развития правосознания работников «РЖД» на базе Юридического института Российского университета транспорта и Корпоративного университета «РЖД» сформирована централизованная система обучения различных

категорий работников компании по определенным формам. С учетом специфики деятельности «РЖД» разработаны образовательные программы, дистанционные курсы обучения и повышения уровня профессиональной подготовки работников, осуществляющих функции в сфере предупреждения и противодействия коррупции, обеспечено проведение школ передового опыта по указанной тематике.

В целях реализации комплекса мер по информационному освещению антикоррупционной деятельности «РЖД», популяризации внедряемых механизмов профилактики и противодействия коррупции налажено взаимодействие со средствами массовой информации.

Кроме того, компания осуществляет проведение ежегодных опросов, социологических исследований в целях выявления отношения представителей предпринимательского сообщества, общественных организаций, граждан и работников холдинга «РЖД» к коррупции в целом, оценки проводимой компанией антикоррупционной политики.

#### Литература

- 1. Землин, А. И. Противодействие коррупции в Российской Федерации / А. И. Землин [и др.]; под редакцией А. И. Землина, В. М. Корякина. 2-е изд., перераб. и доп. Воронеж: Наука-Юнипресс, 2014.
- 2. Землин, А. И. К вопросу о некоторых деформациях системы предупреждения коррупции и направлениях совершенствования антикоррупционного законодательства Российской Федерации / А. И. Землин, Р. Ф. Идрисов // Противодействие терроризму. Проблемы XXI века COUNTER-TERRORISM. 2018. № 4. С. 32—46.
- 3. Противодействие коррупции. Правовые основы : учебник и практикум для бакалавриата и специалитета/ А. И. Землин [и др.]; под общей редакцией А. И. Землина. Москва: Издательство Юрайт, 2019.

#### References

- 1. Zemlin, A. I. Protivodeystviye korruptsii v Rossiyskoy Federatsii [Anti-corruption in the Russian Federation] / A. I. Zemlin [i dr.]; pod redaktsiyey A. I. Zemlina, V. M. Koryakina. 2-ye izd., pererab. i dop. Voronezh: Nauka-Yunipress, 2014.
- 2. Zemlin, A. I. K voprosu o nekotorykh deformatsiyakh sistemy preduprezhdeniya korruptsii i napravleniyakh sovershenstvovaniya antikorruptsionnogo zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii [On the issue of some deformations of the corruption prevention system and directions for improving the anti-corruption legislation of the Russian Federation] / A. I. Zemlin, R. F. Idrisov // Protivodeystviye terrorizmu. Problemy XXI veka COUNTER-TERRORISM. 2018. № 4. S. 32—46.
- 3. Protivodeystviye korruptsii. Pravovyye osnovy: uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i spetsialiteta [Anti-corruption. Legal basis: textbook and workshop for undergraduate and specialty] / A. I. Zemlin [i dr.]; pod obshchey redaktsiyey A. I. Zemlina. Moskva: Izdatel'stvo Yurayt, 2019.